

論文

地方自治体における 男女共同参画計画策定をめぐって

大 東 貢 生

〔抄 録〕

地方自治体、特に市区町村における男女共同参画計画に関して策定過程の事例、調査分析、目標・評価それぞれの論考について、①策定過程の事例では、庁内調整、学習の機会、市民やNPOとのパートナーシップの重要性、トップの姿勢、市民の意識喚起、女性議員の増加、数値目標設定、評価・検証について、②調査分析では、市民や自治体職員の意識向上や研修実施、審議会への女性の登用、政策評価指標の導入、女性に対する暴力や被害者支援体制の整備の推進、就労と子育ての両立を支援する施策の充実、性別・年齢・地域による浸透度のばらつき、職場や家庭内での女性に対する暴力の増加、M字型曲線傾向、男性全般や10・20歳代女性にとっての男女共同参画について、③目標・評価では、数値目標の設定、政策評価での分析枠組・政策指標・評価基準の設定、進行管理の方法、ジェンダー予算分析の必要性についてまとめた。

キーワード：男女共同参画審議会、数値目標、進捗管理・進行管理、政策評価、ジェンダー予算

1. 問題の所在

この小論の目的は、地方自治体、特に市区町村における男女共同参画計画に関して、策定の事例や事業展開、事業評価などについて先行研究をまとめ研究の方向性を探ることにある。

1990年に施行された男女共同参画基本法では、第二章「男女共同参画社会の形成の促進に関する基本的施策」第十四条の3において「市町村は、男女共同参画基本計画及び都道府県男女共同参画計画を勧告して、当該市町村の区域における男女共同参画社会の形成の促進に関する施策についての基本的な計画（以下「市町村男女共同参画計画」という。）を定めるよう

に努めなければならない」とあり、市区町村の計画策定は努力義務となっている。男女共同参画白書令和 2 年版によれば「市区町村における男女共同参画計画の平成 31（2019）年の策定率は 78.2%。ほぼ全ての市区で策定済、町村も 6 割が策定済」とあり、計画策定率は平成 14（2002 年）以降一貫して上昇しているとされる。

こうして策定された計画に従って各市区町村は事業の推進を行っていると考えられるが、男女共同参画計画の策定過程や計画に基づく事業展開、事業評価などについて、具体的にどのようなことがなされているのであろうか。以下では、地方自治体、特に市区町村の男女共同参画計画の策定過程や計画に基づく事業展開、事業評価などについて先行研究からまとめた⁽¹⁾。

2. 先行研究の整理

地方自治体、特に市区町村の男女共同参画計画の策定過程や計画に基づく事業展開、事業評価などについてまとめるために、CiNii Articles において「地方自治体」「男女共同参画」及び「地方行政」「男女共同参画」をキーワードとして検索し、男女共同参画計画を取り扱った論考について「男女共同参画計画の策定過程の事例」「男女共同参画計画の調査分析」「男女共同参画計画の目標・評価」のそれぞれについて以下にまとめた。

2.1. 男女共同参画計画の策定過程の事例

先の検索において地方自治体の男女共同参画計画の論考が出現するのは 1999 年の男女共同参画基本法の施行後になる。

行政側からの論考としては、青森市長の佐々木誠造（2002）は男女共同参画社会の実現は行政による取り組みだけではなく、市民が市民活動を作り出していくことが必要であるという。そのため市民一人ひとりの意識改革が求められており、市民が自らの問題として捉え行動していくための必要な仕組みを整え活動する基盤づくりを行政が積極的に取り組んでいかなければならないという。そのため平成 14（2002）年度までの行動計画として「あおり女性プラン 21」を策定し、北京女性会議への公募市民の派遣、男女共生を考える市民フォーラムの開催、青森市男女共同参画社会づくりを進める会の活動、拠点施設としての「青森市男女共同参画プラザ」の開設、「日本女性会議 2002 あおり」の開催での市民参画について述べている。

男女共同参画担当職員による論考としては、福島県女性政策室（2000）はふくしま男女共同参画プランの作成に対して、男女共同参画に向けた県民意識を醸成していくことも大切であるため、有識者による検討としてプラン策定委員会を 13 回開催し、成人男女 2000 人による意識調査、県民意見交換会、ホームページによる意見募集等を行っている。プラン策定では、

行政から原案を提示することなくまず意見を頂くことに留意し、13回開催したプラン策定委員会等において、現プランの進捗状況の検証、諸統計や意識調査による実態把握に時間をかけ検討をすすめた結果、熱心な協議はハードルの高い内容となり庁内調整は大変エネルギーが必要であったが、委員・職員ともに充実感を味わうことができたという。また女性団体等の働きかけにより、県内市町村へと男女共同参画社会づくりに向けた取り組みが広がりつつあるという（福島県女性政策室 2000:129）。

また宮城県古川市（2004）は男女共同参画計画（プラン）の策定にあたり、男女共同参画推進室に若手職員からなるワーキンググループを発足し、基礎資料の収集、事業の分析評価、プランの内容検討等を行っている。ワーキンググループのメンバーはそれぞれの部署に戻ってからも男女共同参画を意識して仕事に取り組み、職員の男女共同参画社会づくりの基礎となっているという。

男女共同参画計画の策定に参画したNPOによる論考として、渋谷典子（2002）は岐阜県揖斐郡池田町の「男女共同参画プラン」での市民・NPO・行政の協働について、特にNPOとして参画したウイン女性企画の活動の経緯と池田町の「男女共同参画プラン」の受託についてまとめ、男女共同参画社会の実現に向け「学び」の創造から出発した実践事例について報告している。渋谷によれば、池田町では「男女共同参画プラン」を町民・行政・専門機関の三者が一体となって策定した。町の実状と町民としての意見を町民代表が述べ、「ウイン女性企画」がまとめや助言を、行政の担当者が連絡調整を行うなど、それぞれが役割を担って進めた。町民の主体的な参加が池田町においては実現できており、策定過程で紆余曲折はあったもののその都度「ウイン女性企画」からの的確な助言から、男女共同参画社会基本法をしっかりとふまえたプランを策定できたという（渋谷 2002:83）。策定過程を経て渋谷はいくつかの課題をあげている。第一に男女共同参画社会の形成に向けた学習の機会が町民の主体的な参加にかかわってくること、第二に市民・NPO・行政の対等なパートナーシップの重要性、第三にトップの姿勢の明確さである（渋谷 2002:83）。

男女共同参画計画に審議委員として参加した研究者の論考としては、若松孝司（2011, 2016）重村博美（2011）がある。若松（2011）は愛知県男女共同参画審議会による審議の経過を整理し、同時期に国が策定した「第3次男女共同参画基本計画策定に当たっての基本的な考え方（答申）」を参照しながら、愛知県における男女共同参画社会の実現に向けた課題を検討している。

若松によれば、平成23（2011）年からの新たなプラン策定に向けて、愛知県男女共同参画審議会は平成20（2008）年度から作業部会を設置し、県民意識調査の実施や本プランに対する取り組みの評価と課題の検討を行った。こうした活動を受けて平成22（2010）年度は審議会を3回、作業部会を5回開催した（若松 2011:101-102）。

第1回審議会では愛知県知事より諮問された「新プランの基本方針について」の答申につ

いて、委員に意見が求められた。委員からは新プランの構成について、基本課題の絞り込み、重点課題の設定、愛知県で男女共同参画が進んだと認定できるような数値目標の設定について、また重点的に取り組むべき課題として誤解や偏見に対する広報の方法、男性の意識変革、企業での取り組み、DV や子育ての問題の取り込み方、学校での意識改革、女性の健康に関する具体的な取り組みについて意見が出された（若松 2011 : 102-103）。この審議会委員の意見をはじめ、愛知県民意識調査結果や旧プランの達成状況の確認作業をうけて部会での議論がすすめられ、新プランの基本方針の答申案が決定された（若松 2011 : 103-104）。

こうした経緯を受けて若松は次のようにいう。まず愛知県の男女共同参画社会実現に向けた動きは県民意識調査に見られるように男性の中高年および男女の若年層を中心として進展状況に陰りがみられる。それに加えて昨今の格差の拡大や経済不況等によって女性をはじめとする社会的マイノリティの置かれた状況は悪化しているといってもよい。その中で愛知県の新プラン策定に当たっての答申は、政府・内閣府男女共同参画局の方針と歩調を合わせる形ではあるが、基本的施策としてあえて「男性にとっての男女共同参画」をとりあげ、女性だけでなく男性も同様にかかわることが必要であることを訴え、「政策・方針決定過程への女性の参画の拡大」を基本的施策に盛り込むことによって、女性の実質的な活躍の場を確保しようとしている。さらにこれらを実行に移すためには、男女ともに「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）の実現」が不可欠であることを示すなど、現在の状況下で「男女共同参画社会の実現」という目標を達成するには何が必要であることを明確に示すことができたという点では評価に値するという（若松 2011 : 111）。

さらに若松（2016）は、平成 27（2015）年の愛知県知事に対する「次期あいち男女共同参画プラン（仮称）の基本方針について」答申に際して、2015 年度までの「あいち男女共同参画プラン 2011～2015～多様に富んだ活力ある社会をめざして～」策定にかかわる審議会答申、そして今回の答申の 2 回にわたって答申案作成のための審議会への参加から現行の男女共同参画プランと次期プランの内容の中核部分を構成する答申案とを比較検討することで、愛知県において求められる男女共同参画に向けての取り組みについて考察することを行っている（若松 2016 : 46）。

すなわち審議会での経緯としては、平成 27（2015）年 6 月の第 1 回愛知県男女共同参画審議会において愛知県知事より「次期プランの基本方針について」の諮問がなされ、答申案を検討するために部会が設置された。担当部局である愛知県県民生活部男女共同参画推進課は、次期プランの策定にあたって、社会経済情勢の変化及び現状と課題についてまとめ、そのうえで愛知県が行うべき主な取り組みの方向性を示した資料を提示し、委員から LGBT に対する施策の視点、女性活躍という表現について、各施策がうまくリンクするような取り組みの作成などの意見があった（若松 2016 : 50-51）。

その後部会を行い、第 1 回部会では答申の構成、次期プランの基本理念、次期プランの体

系の3点について担当部局から原案が提示され部会委員によって検討が加えられた。部会委員からは阻害要因の分析と対応する施策の必要性、愛知県の独自性を踏まえたプラン、女性の活躍における多様な参画等の意見が出され方針が示された。第2回部会では次期プランの2つの部分のうち「男女共同参画をめぐる現状と課題」について県や国全体のデータをもとに意見を出し合った。前回プラン策定前には意識調査を行ったが、今回は県の世論調査しかデータがないため、県内の状況を十便に把握できない可能性があることが指摘された。

第3回部会でもプランの具体的な内容について検討がなされ委員から、「男性の働き方」「性教育」「介護支援の充実と少子化の関係」「女性の起業支援」等の施策の有無や担当部局の役割にまで踏み込んだ質問が出た。第4回部会では、部会での議論を踏まえた担当部局から提示された修正案の検討と部会以外の審議会委員からの修正意見の検討を行った。その後11月に第2回審議会が開催され満場一致で答申案は可決された（若松 2016: 51-53）。

以上から若松は、答申案の作成に際しては、審議会および部会委員からさまざまな意見が寄せられたが、この「プラン」は愛知県が把握できる状況とそれら部局の持つ権限の範囲内でしか議論・提言することができないという制約があるため、すべての意見を反映させることはできなかったが「できるはず」の内容になっているという。今後は、次期プランに基づいて愛知県における男女共同参画がどの程度実現するのかを注視していく必要かあるとまとめている（若松 2016: 29）。

重村（2011）は、和歌山県新宮市で平成23（2011）年に策定された「新宮市男女共同参画プラン」に関して審議委員を務めた経験から、まちづくりの一環として位置づけられた同プランが市民にとってあるいは男女共同参画社会基本法の理念を促進するものとして一層有意義になるための条件について考察を行っている（重村 2011: 93）。

重村によれば、今回の新宮市男女共同参画プラン策定は、新宮市総合計画に基づいて「まちづくり針画」の一環として行われており、プラン策定にあたっては、企画調整課が窓口となりプラン策定のための懇話会を設置する形でおこなわれた。委員の構成は、公募4人（男女2名ずつ）と非公募6名（県の男女共同参画審議員2名、地元小学校校長、商工会議所、青年会議所、子育てのNPO団体代表各1人ずつ）の計10名である。懇話会は平成22（2010）年7月から平成23（2011）年3月まで計6回開催された。主な内容は、市が事前に「たたき台」として用意した「市民アンケート（案）」とアンケート結果に基づき作成された「プラン（案）」に対する意見交換であった。審議は、時間的制約から提示された案の表現方法に対する意見に対する修正などに多くの時間が割かれたがその雰囲気は和やかなものであったという（重村 2011: 94）。

こうした経緯から市町村での基本計画の策定や男女共同参画基本条例策定の意義として、市がモデルとなり市民の意識喚起を行うこと、地元の事業者や女性団体との連携・協力体制の構築、議会での女性議員の割合の増加、具体的な数値目標の設定、目標実現や評価検証のための

仕組みの構築，特に評価検証にあたっては市民を巻き込んだ第三者機関設置が必要であるという（重村 2011：96）。

加えて審議会委員以外の研究者の計画策定過程の論考として佐藤実芳（2008）の論考がある。佐藤は衰退する懸念の強い過疎地域の自治体を例にして男女共同参画プランの見直しと策定を規定する要因を探り，男女平等の実現に向けてこれらの地域で有する課題を分析するために兵庫県豊岡市の男女共同参画プラン策定過程の分析を行っている。

佐藤によれば，男女平等に対する日本の地方自治体の施策は，国際社会の動き，外務省を窓口とした中央政府の国際向けの対応，都道府県への施策の指導，市町村への施策の指導という，上からの行政指導に対応して行われる要素が強い。特に自治体が策定する男女共同参画社会の実現に向けての計画は，国際社会の動きと連動しているという。

佐藤が事例として取り上げている豊岡市は，平成 17（2005）年に旧豊岡市と周辺の 5 町の合併によりできた新しい市である。旧豊岡市は 1999 年の 2 月から，男女共同参画プランの策定の作業を開始した。検討を開始した 2 月にプラン作成の方針を話し合い，それから市民に対する意識調査を実施して，同調査の報告書を 9 月に完成させた。その報告書の分析を 10 月から 11 月にかけての審議会等の会議で行い，12 月には市民の意見も広く募集した。2 年目の 2000 年に共同参画プランの原案の作成作業を開始し，3 月に原案を完成させた。その後会議で原案の検討を重ね，一部内容を修正して 6 月に最終プラン「豊岡市男女共同参画プラン：女性が変わる。男性が変わる。」が完成した（佐藤 2008：6）。

合併後の豊岡市における男女共同参画プランの策定に至る過程は以下のとおりである。まず新市誕生と同時に市役所の企画課の中に「男女共同参画推進係」を設置している。係の構成は係長 1 名（女性）と係員 1 名（男性）の 2 名である。同係の設置により，豊岡市は意見啓発のためのセミナーの開催（年間 6 回），中学生を対象としたワークショップの開催など，男女共同参画社会を推進するための広報・啓発活動を開始した。そして 2005 年 7 月に「市民意識調査」を実施し，合併による地域間の市民意識の違いを確認した。そして同年 8 月に，「豊岡市男女共同参画プラン推進懇話会」を設置して，市民意識調査の結果や社会情勢の変化等を踏まえて，新市における男女共同参画プランの策定に取りかかった（佐藤 2008：10）。

豊岡市男女共同参画プランの策定へのプロセスとしては，新豊岡市を構成する 1 市 5 町のうち，男女共同参画プランを策定していたのは旧豊岡市のみであったため，合併協定において，新市は旧豊岡市の男女共同参画プランを引き継ぐこととした。2005 年 4 月の合併後市民意識調査を行い，プランの原案を役所の職員が作成した。プランの作成・検討を行う庁内組織は，「策定ワーキング部会」と「策定委員会」がある。「策定ワーキング部会」は各部局の担当者からなりプランの内容の詳細が検討・協議される。今回この策定ワーキング部会は 3 回開かれた。策定委員会は関係部局の管理職から構成され，ワーキング部会が作成したプランの素案を綿密に査読・検討して，報告書の原案を確定した（佐藤 2008：12）。

豊岡市男女共同参画プラン推進懇話会は、学識経験者、関連団体の代表などから構成され、役所が作成した原案に対して市民の視点から意見を言い、原案を改善することが期待される組織である。自由に意見を述べてもらうために「懇話会」という名前がついている。しかし実態は行政運営に不可欠な審議会である。今回の豊岡市のプラン策定には、推進懇話会は合計6回開催された。推進懇話会は議事録が原則公開されている（佐藤 2008:12）。

推進懇話会のメンバーは15名であるが、職に応じて委員になるいわゆる「あて職」のメンバーが4名いて年度の変わり目に交代したので、総勢19名であった。市外在住の座長を除き、全員豊岡市に在住もしくは在勤であり、学識経験者2名、人権擁護委員と教育委員が計2名、民間の女性団体の代表が2組織から計2名、JA（旧農協）と商工会の女性部門から計3名、労働基準監督署、労働組合、職業安定所から計3名、自治会関係が2名、子育てサークルから1名、合計15名で委員が構成されている。発足時の委員15名の内女性は9名で、男性は6名であった。事務局からは担当部局の市役所企画課の課長、男女共同参画推進係の2名の計3名が参加する。また庁内から関係の深い部局（生涯学習課及び子育て支援課）から係長と課長が1名ずつオブザーバーとして参加している。審議会の委員の年齢構成は比較的高齢に偏っており、若い人々の意見が反映されにくく、彼らの審議会に対する関心も高まりにくいと考えられる（佐藤 2008:13）。

佐藤は、豊岡市男女共同参画プラン推進懇話会での議論の要点として、ジェンダーフリーバッシングに対して豊岡市の参画プランには過激なフェミニズムによる行き過ぎた記述などは微塵もないということで委員全員が一致していたこと、過疎地でもあることから高学歴の女性が能力を発揮する方法などを議論するのではなく、母子家庭、要介護者のいる家庭の女性、乳幼児のいる女性など、社会的弱者に対する手厚い援助を求める意見が多かったこと、報告書の素案に書かれているいわゆる「お役所用語」がわかりにくく、説明の文章が抽象的であり具体的でないという苦情や指摘が毎回のように委員より出され、男女差別の解消にはまず役所独自の習慣や言い回しの見直しから始めないといけないとの意見が出された（佐藤 2008:15）。

以上、男女共同参画計画の策定過程の事例について、男女共同参画計画に直接かかわった行政職員、NPO 団体、男女共同参画審議会委員である研究者の論考によれば、庁内調整の難しさ、男女共同参画担当部署以外での男女共同参画づくりの取り組みの広がり、男女共同参画社会の形成に向けた学習の機会の重要性、市民・NPO・行政の対等なパートナーシップの重要性、トップの姿勢、審議会内での実質的な議論による「男女共同参画社会の実現」という目標達成のための事業の提示、市がモデルとなり市民の意識喚起を行うこと、地元の事業者や女性団体との連携・協力体制、議会での女性議員の割合の増加、具体的な数値目標の設定、目標実現や評価検証のための仕組みの構築、特に評価検証にあたっては市民を巻き込んだ第三者機関設置の必要性が論じられている。

2.2. 男女共同参画計画の調査分析

策定された男女共同参画計画に対する分析は香川孝三（2002）、床谷文雄他（2005, 2006, 2007）がある。香川の調査分析は日本ジェンダー学会内に設けられたジェンダー・ポリシーックス部会で行われた地方自治体における男女共同参画関連施策の実情調査の報告である。香川は地方自治体の男女共同参画政策はこれまで国の指導が強く反映されてきたが、その枠内であっても独自の活動が期待される段階にきているという。一方、地方自治体における行財政改革から男女共同参画をすすめる事業が逆に縮小されているのではないかと問題意識から現状について知るために調査を行ったという。調査の対象は都道府県と市区、47都道府県と691市区であり、476市区回答、回収率69%である（香川2002:72）。

調査では「男女共同参画を担当する課、室、係の有無と現状」「職員数」「基本計画の策定」「男女共生施策の予算額」「政策について女性意見を聞くための方策があるか」「男性への意識調査」「審議会での女性委員の割合」「女性議員の割合」「保育所・学校長の中で占める女性の割合」等について質問を行っている。香川は調査結果をまとめて、行財政改革による政策実施への影響は思ったほど大きくないが、その理由として男女共同参画予算の割合が全予算の0.1~0.05%であり、節約しても財政面での効果はあまりなく、それならば女性への政策を重視する方が得策であるという判断があるのではないかと。また男女共同参画となるとどうしても女性への政策に目がいくが、共同参画ならば男性側への配慮が必要である。男性にも市やコミュニティへの参画の仕方に問題があり、それへの配慮が足りないのではないかと（香川2002:82）。

床谷文雄他（2005, 2006, 2007）は地方自治体における男女共同参画社会の形成の促進に向けた取組みと現状を調査し、その比較検証を通して今後の自治体における男女共同参画政策の課題を検討するために、アンケート調査と訪問調査を学生の授業の一環として行っている。調査対象自治体は、床谷他（2005）では滋賀県、大津市、彦根市、京都府、京都市、長岡京市、大阪府、大阪市、池田市、豊中市、茨木市、堺市、岸和田市、兵庫県、神戸市、宝塚市、床谷他（2006）では、栗東市、野洲市、和歌山県、和歌山市、奈良県、奈良市、床谷他（2007）では亀岡市、西宮市、芦屋市、三重県、津市である。「計画や条例の策定の経緯」「実施体制・担当部署・関連施設・予算」「庁内の関連部署との連携」「都道府県と市町村との連携」「政策の進捗・達成状況」「評価システム」「苦情処理」等の項目についてアンケート及び訪問調査を行った結果が網羅的に記載されている。

これらの調査の比較検証を行った結果床谷他（2007）は次のように述べる。全体として市民や自治体職員内の男女共同参画に関する意識は一定程度向上したといえる。自治体内部では研修の実施や審議会への女性の登用、男女共同参画に関する政策評価指標の導入など、全庁レベルで男女共同参画に関する職員の意識改革を促進する制度が整備されつつある。また女性に対する暴力に関する施策が自治体レベルで実施され、被害者支援体制の整備が進められたこと

や、就労と子育ての両立を支援する施策の充実に、各自治体が着手したことも特徴として挙げることができるという。しかし、このように男女共同参画に関する意識の向上や施策の推進が見られる一方、性別や年齢、地域によってその浸透度にばらつきがあり、依然として職場や家庭内での女性に対する暴力は後を絶たず、M字型曲線傾向も根強い。さらに男性全般や10・20歳代女性の男女共同参画に関する講座の参加者数の低迷という点がいずれの自治体においても課題であった。男女共同参画をより浸透させ持続可能なものにしていくためには、男性、また男女を問わず若い世代を対象とした施策を展開していくことが必要と考えるとまとめている(床谷他 2008: 69)。

男女共同参画計画の調査分析についてまとめると、予算の割合は全予算の0.1~0.05%であるが行財政改革の影響はあまり見られないこととともに、市民や自治体職員内の男女共同参画に関する意識が一定程度向上し、自治体内での研修の実施や、審議会への女性の登用、男女共同参画に関する政策評価指標の導入、女性に対する暴力や被害者支援体制の整備の推進、就労と子育ての両立を支援する施策の充実などが見られた。一方、性別や年齢、地域によって浸透度にばらつきがあり、職場や家庭内での女性に対する暴力は後を絶たず、M字型曲線傾向も根強い。また男性全般や10-20歳代女性の男女共同参画に関する講座の参加者数の低迷という点が課題であるようである。

2.3. 男女共同参画計画の目標・評価

桐木陽子(1999)は、男女共同参画社会基本法の意義についてまとめ、国に準じた責務が明記された地方自治体の果たすべき役割について、男女共同参画社会基本法の理念を具体的にどのように反映していけばいいのかについてまとめている。

桐木は男女共同参画社会基本法の基本的施策として、第十三条に基本法の目的である「男女共同参画社会の形成の促進に関する施策の総合的かつ計画的な推進」のための中心的な仕組として、政府は男女共同参画基本計画を定めなければならない旨を規定している。基本計画は、①総合的かつ長期的に講ずべき男女共同参画社会の形成の促進に関する施策の大綱、②男女共同参画社会の形成の促進に関する施策を総合的かつ計画的に推進するために必要な事項、を定めるものとされている。これに沿って、都道府県にも、それぞれの男女共同参画計画を策定することが規定されたが、市町村に対しては計画をつくるよう努力を求めたとどまっているという(桐木 1999: 129)。

しかしながら、地方自治体には男女共同参画社会基本法第九条で「国の施策に準じた施策及びその他の地方公共団体の区域の特性に応じた政策を策定し、及び実施する」という責務が規定されている。ここから桐木は「今後、政策の鍵となるのは、地方自治体の取り組みにあるといっても過言ではない」(桐木 1999: 130)という。

桐木は地方自治体の取り組み事例として、東京都の「男女平等参画基本条例(仮称)」制定

に向けた取り組み、埼玉県「男女共同参画推進条例（仮称）」に向けた取り組み、川崎市の「男女平等オンブド制度」導入に受けての取り組みの紹介を行い、地方自治体における政策の課題として、第一に、各自治体の特色を打ち出す方策として可能な限り目標数値を掲げることあげている。具体的な目標数値を掲げることによって、政策の効果を常に点検することができ、男女共同参画に関する施策に透明性が出てくることが期待されるという（桐木 1999 : 134）。

第二に、地域の実情を考慮し具体的な施策を構築すること、それらの施策に対する不断の見直しや改善を加えていくこと、施策の効果について事前事後に厳正かつ客観的な評価を行い、それを施策立案部門の企画立案作業に反映させる仕組みを充実強化すること、すなわち政策評価の試みが必要であるという（桐木 1999 : 134）。

内藤和美（2012）は地方自治体の男女共同参画計画が男女共同参画推進条例の制定に伴い、計画の進行管理として、計画を構成する目標－政策（基本的方向）－施策（政策実施のための取組内容）－事業（施策実施のための具体的仕事）及びそれらを総合した計画全体が、目的の実現に向けて有効に効率的に推進されているかを点検していく必要が顕在化したという。この管理として評価を取り上げている。内藤は山谷清志（2012）の公共部門に対する評価を引用し⁽²⁾、男女共同参画計画の進行管理の概況と先行事例の把握を行っている（内藤 2012 : 41-42）。

内藤は先行研究から、理論と開発・運用への関与実践に基づく進行管理の原則の提示や従来の政策評価の手法に加え男女共同参画関連法から導き出した公平性・平等性の指標と女性の地位指標などを評価指標として活用し、その評価指標に数値目標を設定することが必要であるとの知見を得て（内藤 2012 : 42）、地方公共団体のホームページ上に公表されている直近の男女共同参画推進施策の実施状況の年次報告書を収集し、整理分析を行っている（内藤 2012 : 42-48）。

ここから得られた課題について内藤は以下の4点にまとめている。第一に男女共同参画計画の進行管理において行われる評価の分析枠組として「進行管理の構造」「成果の管理」「実施の管理」を大枠とする項目群をまとめたが、問題は項目化された進行管理あるいは評価方法の諸要素をどのように選択・組み合わせ・組み立てることが計画の実施過程を検証・管理することにつながるのかである。第二に男女共同参画政策の指標として、政策分野に係らず使用し得る指標カテゴリーの活用のしかた、さらに「女性の地位指標」「ジェンダー指標」、男女平等関連法規諸条項に基づく「平等性の指標」等、これまでに創出・提起されてきたジェンダーの課題に固有の指標カテゴリーの再検討をも含め指標に関する詳細な検討についてである。第三に成果や実施の評価基準をどのように設定するのかである。第四に先行事例の進行管理方法と成果との関係である⁽³⁾。

一方、只友景士（2011）は、大阪府の男女共同参画予算をジェンダー予算の観点から分析

を行っている。只友は先行研究からジェンダー予算とは「ジェンダー平等」の視点から予算分析を行うことであるとまとめている。そこからジェンダー平等とは一見関係ないように見える一般予算そのものを検討の対象にすることによって、ジェンダー予算分析の展望が開けるといふ（只友 2011: 88-90）。

只友は大阪府の男女共同参画基本計画関連予算の整理からジェンダー予算の意義と今後の課題について、ジェンダー予算の核心は「財政のジェンダー化」、すなわち財政政策をジェンダーの視点から評価し、ジェンダーによる格差是正を目的に政策を再検討しジェンダー中立化を進めることであるという。ジェンダー経済学の重要な研究成果である「財政活動の影響はジェンダー中立ではない」という点に従い、ジェンダー経済学者の研究成果と従来の予算分析手法との統合に向けた議論が、財政のジェンダー化、ジェンダー主流化に向けて必要であるという（只友 2011: 101）。

ジェンダー予算分析の結果から、只友は「ジェンダー予算分析の進展は、財政民主主義への貢献が大きいと考えられ、財政を市民がコントロールする手段と能力を格段に引き上げる可能性がある。効率性評価にとどまらない政策評価手法を開発することに繋がる可能性もある」（只友 2011: 102）という。

以上から男女共同参画計画の目標・評価では、可能な限りの数値目標の設定や政策評価の試みが必要であり、政策評価に関しては分析枠組、男女共同参画政策の指標、成果や実施の評価基準の設定、進行管理方法と成果が課題としてあること、施策の展開にかかわる予算については、ジェンダー予算分析を行うことの必要性が論じられている。

3. まとめて代えて

この小論の目的は、地方自治体、特に市区町村における男女共同参画計画に関して、策定の事例や事業展開、事業評価などについて先行研究をまとめることにある。男女共同参画計画の策定過程の事例、男女共同参画計画の調査分析、男女共同参画計画の目標・評価それぞれの論考についてまとめた結果、男女共同参画計画の策定過程の事例では、庁内調整の難しさと男女共同参画担当部署以外での男女共同参画社会づくりの取り組みの広がり、男女共同参画社会の形成に向けた学習の機会や市民・NPO・行政の対等なパートナーシップの重要性、トップの姿勢について、審議会内での実質的な議論による「男女共同参画社会の実現」という目標達成のための事業の提示、市がモデルとなり市民の意識喚起を行うこと、地元の事業者や女性団体との連携・協力体制、議会での女性議員の割合の増加、具体的な数値目標の設定、目標実現や評価検証のための仕組みの構築、特に評価検証にあたっては市民を巻き込んだ第三者機関設置の必要性が述べられていた（以上、2.1.）。男女共同参画計画の調査分析では、市民や自治体職員内の男女共同参画に関する意識が一定程度向上し、自治体内での研修の実施、審議会への

女性の登用、男女共同参画に関する評価指標の導入、女性に対する暴力や被害者支援体制の整備の推進、就労と子育ての両立を支援する施策の充実などが見られた。一方、性別や年齢、地域によって浸透度にばらつきがあり、職場や家庭内での女性に対する暴力は後を絶たず、M字型曲線傾向も根強い。また男性全般や10・20歳代女性の男女共同参画に関する講座の参加者数の低迷という課題の指摘があった（以上、2.2.），男女共同参画計画の目標・評価では、数値目標の設定や政策評価の試みの必要性として分析枠組や指標、成果や実施の評価基準の設定、進行管理方法、ジェンダー予算分析を行うことの必要性をまとめた。

今後はこれらの文献から得られた知見等をより一般化して、地方自治体の男女共同参画計画に伴う事業展開について様々な観点から検討を行いたい。

〔注〕

- (1) 筆者はこれまで国や地方自治体を事例にして男女共同参画計画等の変遷についてまとめている。大東（1999, 2006 a, 2006 b, 2016）、大東貢生・木脇奈智子・新矢昌昭・富川拓（2015, 2016, 2017, 2018）、新矢昌昭・大東貢生・木脇奈智子・富川拓（2021）、富川拓・大東貢生・新矢昌昭・木脇奈智子（2021）、富川拓・新矢昌昭・木脇奈智子・大東貢生（2019）、富川拓・木脇奈智子・大東貢生・新矢昌昭（2017, 2018）を参照。ここでの論考は、これらの変遷に対する分析の視点を検討するためでもある。
- (2) 内藤による山谷の引用によれば、公共部門における評価は、「プログラムや政策の改善」である。具体的には「どのような政策手段〈施策・事業〉を選択すべきか、その際いままでも実施されてきた施策・事業が政策目的を達成しているかどうか、達成していないとすればその理由は何か、これから採用可能な代替案は何か」（山谷 2012: 66）の検討に必要な情報を収集・提供するために「プログラムや政策の活動やアウトカムを、一群の明示的暗示的基準と比較して、体系的にアセス」すること（山谷 2012: 67）である（内藤 2012: 41）。
- (3) 内藤のこの報告は「男女共同参画政策の推進に向けた評価に関する調査研究」（共同研究者：山谷清志、高橋由紀 2011-13）の一環であり、この調査研究の成果は内藤和美・山谷清志（2015）として刊行されている。

〔文献〕

- ・福島県女性政策室，2000「県民参加への取り組み－群馬・新潟・福島三県女性サミット，ふくしま男女共同参画プランでの実践－」『政策研究ふくしま：政策形成トレーニング講座調査研究報告書』（5），127-131.
- ・香川孝三，2002「地方自治体における男女共同参画関連施策推進の実情に関する調査報告－市レベルを中心として－」『日本ジェンダー研究』（3），71-83.
- ・桐木陽子，1999「男女共同参画推進の方策－地方自治体の役割と課題－」『松山東雲短期大学研究論集』（30），127-135.
- ・宮城県古川市，2004「男（ひと）と女（ひと）が輝くまち ふるかわ 男女共同参画プラン策定ワーキング 男女共同参画推進室の設置まで」『地方公務員月報』（489），巻頭 1-3.
- ・内藤和美，2012「『男女共同参画推進施策の実施状況年次報告書』に見る地方公共団体男女共同参画計画の進行管理」『群馬パース大学紀要』（13），95-108.
- ・内藤和美・山谷清志，2015『男女共同参画政策 行政評価と施設評価』晃洋書房.
- ・佐々木誠造，2002「男女共同参画社会に向けての地方自治体の取組み」『法律のひろば』55(2)，50-

55.

- ・大東貢生, 2016「女性活躍推進政策の展開と課題」『佛教大学総合研究所紀要』(23), 31-45.
- ・———, 2006 a「あいまいな『男性施策』」青木康容編『変動期社会の地方自治 現状と変化, そして展望』, ナカニシヤ出版, 198-212.
- ・———, 2006 b「地方自治体の男女共同参画政策」青木康容編『地方自治の社会学—市民主体の「公共性」構築を目指して—』, 佛教大学, 58-72.
- ・———, 1999「地方行政にみるジェンダー施策—大阪府を事例として—」『佛大社会学』(23), 102-118.
- ・大東貢生・木脇奈智子・新矢昌昭・富川拓, 2018「日本における男女共同参画社会の展開 (6)「—A市における「女性の働きやすさ指標」の分析から—」『社会学部論集』(67), 47-63.
- ・———, 2017「日本における男女共同参画社会の展開 (3)—A市における事業所調査の分析から—」『社会学部論集』(64), 67-81.
- ・———, 2016「日本における男女共同参画社会の展開 (2)—A市における意識調査の分析から—」『社会学部論集』(63), 37-54.
- ・———, 2015「日本における男女共同参画社会の展開 (1)—A市における女性の働きやすさ調査から—」『社会学部論集』(61), 77-85.
- ・佐藤実芳, 2008「地方都市における男女共同参画の試みに関する考察—兵庫県豊岡市の男女共同参画プラン誕生の過程の分析—」『愛知淑徳大学論集 文学部・文学研究科篇』(33), 1-17.
- ・渋谷典子, 2002「実践事例研究 学びと実践, 政策提言から「男女共同参画社会」の創造へ—女性の自立を目指すNPOの事例をととして—」『国立女性教育会館研究紀要』(6), 77-84.
- ・重村博美, 2011「男女共同参画社会の実現と地方公共団体の試み—和歌山県新宮市の事例から—」『近畿大学工業高等専門学校研究紀要』(5), 93-97.
- ・新矢昌昭・大東貢生・木脇奈智子・富川拓, 2021「日本における男女共同参画社会の展開 (9)—甲賀市における男女共同参画政策の変遷—」『京都華頂大学現代家政学研究』, 53-60.
- ・只友景士, 2011「地方自治体の男女共同参画予算とジェンダー予算」『女性学研究』(18), 88-103.
- ・床谷文雄・福嶋由里子・才杰・山本直矢, 2007「自治体共同参画政策の比較検証 (第2報) (2・完)」『国際公共政策研究』12(1), 53-74.
- ・———, 2006「自治体共同参画政策の比較検証 (第2報) (1)」『国際公共政策研究』11(1), 173-189.
- ・床谷文雄・梅澤彩・福嶋由里子・才杰・大橋美帆子・中山奈津美・閻妍, 2005「自治体共同参画政策の比較検証」『国際公共政策研究』9(2), 95-140.
- ・富川拓・大東貢生・新矢昌昭・木脇奈智子, 2021「日本における男女共同参画社会の展開 (8)—官学連携による座談会の実践—」『聖泉論叢』, 71-90.
- ・富川拓・新矢昌昭・木脇奈智子・大東貢生, 2019「日本における男女共同参画社会の展開 (7)—愛荘町における男女共同参画政策の変遷—」『佛大社会学』(43), 58-62.
- ・富川拓・木脇奈智子・大東貢生・新矢昌昭, 2017「日本における男女共同参画社会の展開 (4)—彦根市における男女共同参画政策の変遷—」『佛大社会学』(41), 43-48.
- ・———, 2016「日本における男女共同参画社会の展開 (5)—米原市における男女共同参画政策の変遷—」『聖泉論叢』(24), 59-64.
- ・山谷清志, 2012『政策評価』ミネルヴァ書房.
- 若松孝司, 2011「新あいち男女共同参画プラン策定に関する一考察」『愛知淑徳大学論集・交流文化学部篇』(1), 99-114.
- ・———, 2016「男女共同参画をめぐる現状と課題—次期あいち男女共同参画プラン答申案作成にあたって—」『愛知淑徳大学論集・交流文化学部篇』(6), 45-60.

地方自治体における男女共同参画計画策定をめぐって（大東貢生）

〔付記〕

この小論は科学研究費助成事業（18H00937, 18K11911, 18K11908, 21K12517）及び令和2年度佛教大学個人研究費による研究成果の一部である。

（おおつか たかお 現代社会学科）

2021年4月29日受理